UMBERTO CAPPUZZO

I SERVIZI
tra legalità e legittimità

QUALCHE IDEA PER UNA RIFORMA

RIVISTA MILITARE

Generale Umberto Cappuzzo

Il Gen. C.A. Umberto Cappuzzo ha frequentato l'Accademia Militare di Modena, la Scuola di Guerra di Civitavecchia, la Scuola di Guerra dell'Esercito Federale Tedesco, l'Istituto Stati Maggiori Combinati ed il Centro Alti Studi Militari.

Il Gen. Cappuzzo, che ha preso parte alla guerra in Africa Settentrionale come Comandante di plotone nel 66° Reggimento della Divisione «Trieste», ha comandato il 114° Reggimento «Mantova» ed è stato insegnante di Strategia Globale al Corso Superiore di Stato Maggiore della Scuola di Guerra, Addetto Militare e per la Difesa a Mosca, Capo del IV Reparto dello Stato Maggiore della Difesa e Capo dell'Ufficio del Capo di Stato Maggiore della Difesa. Dopo aver comandato la Divisione meccanizzata «Folgore», è stato Vice Comandante dell'VIII Comando Militare Territoriale della Regione Centrale, Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri e Capo di Stato Maggiore dell'Esercito.

Successivamente ha ricoperto la carica di Capo della Delegazione Italiana ai negoziati MBFR di Vienna ed è stato Senatore della Repubblica nella X ed XI Legislatura.

Dottore in giurisprudenza, il Gen. Cappuzzo si è specializzato in «Scienze politiche e politica americana» al «Salzburg Seminar in American Studies» di Salisburgo, «Tecnica ed organizzazione pubblicistica» ed in «Scienza e tecnica sociale e di relazioni pubbliche». Giornalista pubblicista, il Gen. Capuzzo parla correntemente inglese, francese, tedesco e russo ed è insignito delle onorificienze di: Cavaliere di Gran Croce dell'Ordine al Merito della Repubblica italiana; Cavaliere di Grazia Magistrale del Sovrano Militare Ordine di Malta; Grand'Ufficiale al Merito Melitense con Spade del Sovrano Militare Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Gerusalemme, di Rodi e di Malta; Grand'Ufficiale dell'Ordine Equestre del Santo Sepolcro di Gerusalemme; Cavaliere di Gran Croce del Sovrano Ordine Costantiniano di San Giorgio; Grand'Ufficiale dell'Ordine della Stella Rossa della Repubblica Federativa Socialista di Jugoslavia; Grand'Ufficiale dell'Ordine al Merito Civile del Regno di Spagna; Gran Croce dell'Ordine al Merito Militare della Repubblica Federativa del Brasile; Commander della «Legion of Merit» degli Stati Uniti d'America; Medaglia Mauriziana; Croce d'Oro con stelletta per anzianità di servizio; Distintivo di osservatore di aeroplano; Medaglia d'Oro al Merito della Croce Rossa Italiana; Cavaliere di Gran Croce al Merito della Repubblica Francese; Order of National Security Merit Tong - II Medal della Repubblica di Corea; Grand'Ufficiale dell'Ordine Olandese «Orange Nassau Military Division»; Medaglia di Bronzo al merito di Lungo comando; Medaglia Commemorativa della campagna di guerra 1940-1943 (con una stella).

UMBERTO CAPPUZZO

I SERVIZI
tra legalità e legittimità

QUALCHE IDEA PER UNA RIFORMA

RIVISTA MILITARE

PREMESSA

È assai penoso dover constatare che il **fervore riformistico** nei confronti delle Istituzioni o dell'apparato burocratico/amministrativo - che di tanto in tanto si determina nel nostro Paese - non è legato alla fredda valutazione di esigenze funzionali non adeguatamente fronteggiate o di disfunzioni operative eventualmente emerse o, ancora, di limitatezza di rendimento e, quindi, di sbilanciamento fra costi e risultati, bensì, quasi sempre, è espressione emotiva del momento in presenza di fatti, di per sè anche altamente censurabili, che chiamano in causa scorrettezze di comportamento di singoli soggetti o anche di una pluralità di soggetti e mettono a nudo impressionanti carenze nell'**attività di controllo**. Si tratta, quindi, nella maggioranza dei casi, di manifestazioni di incapacità o di trascuratezza o, peggio ancora, di connivenza di comodo. A fronte di ciò c'è ben poco da riformare. Si tratta soltanto di provvedere alla **sostituzione dei responsabili.**

Andiamo adagio, però, nell'affermare semplicisticamente che non ci siano ben più valide ragioni per **incidere rinnovando**, più che sul personale, **sulle strutture**. Le ragioni ci sono e discendono dai **rivoluzionari cambiamenti** dei dati obiettivi di una situazione mai, come nei tempi che viviamo, in così rapida evoluzione. Frastornati - come spesso siamo - dal contigente, sfugge, però, nell'analisi di primo tempo, ogni considerazione di più ampia portata, talchè - nella fretta di fare qualcosa, tanto per fare - si finisce con il privilegiare la scelta di opzioni che, lungi dall'apportare miglioramenti, peggiorano l'**operatività dell'insieme**. Tale è il caso dei «**Servizi**», nei confronti dei quali si indulge «nel monotono richiamo di «**deviazioni**» **cicliche**, senza che mai si approfondisca il discorso fino ad individuare i «soggetti devianti», rimanendo così nel vago con grave pregiudizio per il tono morale di quanti - e sono tanti ! - ... in servizio nei Servizi, si impegnano con indiscussa onestà professionale. L'approfondimento porterebbe in primo piano, come ho già accennato, l'**analisi dei meccanismi di controllo** - quelli della struttura innanzitutto - a premessa della definizione della stessa **architettura del sistema.**

A parte poche eccezioni, peraltro di notevole spessore sul piano culturale, i più discettano senza la minima cognizione di causa, presentando - nel caso specifico dei Servizi - tutta una serie di «**luoghi comuni**», frutto assai spesso di disinformazione. C'è in tutto que-

sto - mi si lasci dire - una buona dose di malafede e tanta approssimazione. Oltretutto, nell'affannosa ricerca di risvolti più o meno tenebrosi, **si sopravvalutano le possibilità dei Servizi**, attribuendo loro una potenzialità che in effetti non hanno. Non conoscendo le cose dal di dentro, si è portati a circondare la loro attività di un **alone di mistero**, che, in realtà, non esiste o, quanto meno, è assai più sfocato di quanto non si creda.

L'**attività volta al procacciamento di notizie**, finalizzate ad obiettivi connessi con la sicurezza dello Stato, ha senza dubbio un suo fascino, anche perchè talora si tratta di operare con modalità non ortodosse. La **legittimità del fine** - quello della tutela degli **interessi dello Stato** - può, in via di principio, venire a conflitto con la **legalità dei mezzi impiegati o delle modalità adottate**. Ricordiamoci, però, che quello informativo e controinformativo, è solo uno degli aspetti - se pure il più importante - di tutto un **ventaglio di interventi possibili** da parte di strutture informative «ad hoc», che più esatto sarebbe chiamare «speciali», anche per ade-

guarsi alle esigenze della moderna sicurezza, da vedere sempre più nella sua dimensione globale.

Quanto all'**aspetto puramente informativo e controinformativo**, teniamo presente, altresì, che talvolta i dati più appetitosi possono essere ricavati da una lettura intelligente di documenti alla portata di tutti, dalla stampa in modo particolare; dati da collegare con razionalità di metodo - ed è questo l'aspetto professionale che sfugge a tanti orecchianti! - con altri ottenuti in maniera meno convenzionale. Ho voluto fare questa sottolineatura, per riportare il problema informativo alle sue vere dimensioni, che non sono quelle esclusive della «logica da 007». Certo, c'è anche - per talune fasi e per talune funzioni - l'**aspetto meno scoperto**, l'approccio non ortodosso, l'attività che non può e non deve essere pubblicizzata per ragioni che attengono alla sicurezza; aspetto, approccio ed attività che non coprono affatto l'intero spettro di un impegno, nel quale sono presenti altre sfaccettature che hanno ben poco di quel mistero che ingenuamente viene attribuito ai Servizi. Per essere al passo con la moda imperante,

dovrei dire «ai tanto vituperati Servizi». E' un peccato che, nel rapporto con essi, sia prevalso un **senso di diffidenza diffusa** - prodotta, appunto, dalla scarsa conoscenza - che ha reso ancor più precarie le funzioni di guida e controllo da parte della politica. Questa, limitandosi spesso alla sola denuncia in presenza di «deviazioni» vere o presunte, ha fatto affiorare la tesi, in sé paradossale, di Servizi che, in un certo senso, «si autodeviano». Confesso che riesce difficile comprendere i fini e ricostruire i meccanismi. Imbecillità? Protagonismo? Follia?

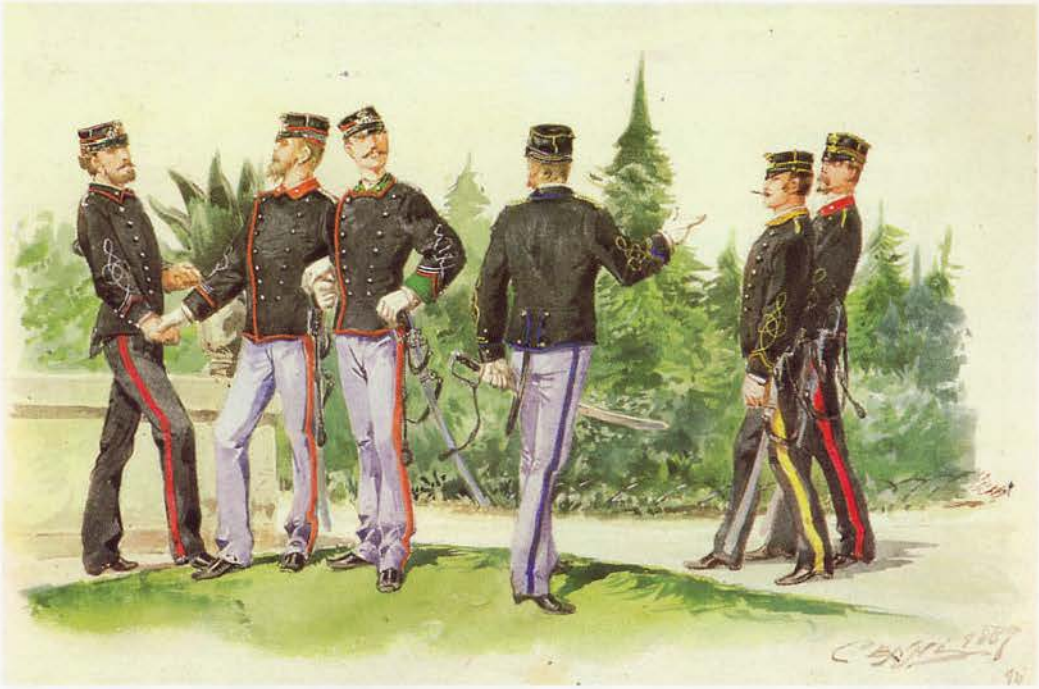
Intendiamoci, non è che escluda del tutto qualche possibilità di deviazione. In effetti, deviazioni ce ne sono in questo nostro Paese e sono tante. Sono quelle connesse con l'utilizzazione distorta degli apparati dello Stato per fini di parte o per interessi privati.

Sulle deviazioni dei Servizi ho detto quello che penso, chiedendo, in sostanza, di rispondere a talune domande. Non rispondendo, si rimane nel vago, perpetuando il clima di sfiducia che tanto danneggia le Istituzioni, specie quelle preposte a funzioni di particolare delicatezza.

Il sospetto permane, aleggiante a mezz'aria, senza che, peraltro dia

l'avvio ad un qualche provvedimento correttivo - tale non essendo, in maniera compiuta, l'intervento limitato alla semplice operazione cosmetica, che spesso si traduce nel cambiamento del nome delle diverse agenzie - provvedimento correttivo valido ad enfatizzare la distinzione dei ruoli, ridando alla politica le responsabilità che le competono senza cessioni, ma anche senza invasioni di campo. Il dibattito sui problemi di così marcata rilevanza istituzionale è cosa molto seria perchè possa essere lasciato ai suggerimenti estemporanei dei così detti «esperti» che spesso presumono di essere tali. Da un esame anche sommario dei fatti che fanno tanta notizia, emerge che frequentemente siamo in presenza di **comportamenti volgarmente scorretti**, da non confondere con espressioni di deviazioni che siano parte costitutiva di una ben precisa strategia. Sono i comportamenti volgarmente scorretti di uomini indegni di ricoprire le cariche alle quali sono stati destinati. In causa sono chiamati coloro che - investiti di responsabilità politiche o amministrative - hanno operato talora scelte al di fuori di ogni criterio di competenza e di merito, paghi spesso di essere circondati

da «cortigiani», più che desiderosi di confrontarsi con collaboratori anche difficili per il loro carattere. Il problema della selezione si pone in tutta la sua complessità. Può essere risolto in modo soddisfacente solo se si mette da parte la «**logica dell'appartenenza**», facendo prevalere i riferimenti concreti alla **capacità**, al **merito** ed alla **dirittura morale**. Come ho già lasciato intendere, la **riforma dei Servizi** è necessaria non tanto per le motivazioni adombrate a seguito dei consueti scandali, veri o presunti, quanto per tutta una serie di motivazioni legate ai grandi cambiamenti di natura politica, strategica, militare, economica, sociale e tecnologica, che hanno fatto sì che, accanto alla **tradizionale minaccia di un tempo** - prematuramente accantonata per una affrettata sopravvalutazione della disfatta politico-ideologica della controparte e per un altrettanto affrettata sottovalutazione dell'incidenza sempre operante della geopolitica e dei moderni fattori di potenza - è venuta alla ribalta tutta una serie di possibili rischi, senza contare che gli odierni sistemi sociali presentano **tutta una serie di pericolose vulnerabilità**. I settori investiti dal cambiamento fanno già emergere un primo dato di fatto, che è quello della **nuova visione della sicurezza**; una «**sicurezza globale allargata**»



che, con il superamento della tradizionale ripartizione, mette in gioco **nuovi soggetti** informativo-operativi preposti, in qualche modo, a sviluppare attività settoriali, che pur sempre rientrano nel grande contesto delle «**operazioni speciali**» (di informazioni e sicurezza) per la tutela degli **interessi dello Stato**. L'insieme dei soggetti (i vecchi ed i nuovi) viene a collocarsi - in una corretta architettura finalizzata a tale tutela - in quello che potremmo chiamare il «**sistema dei Servizi Speciali per le informazioni e la sicurezza**». Razionalità di metodo, quindi, imporrebbe, a premessa di una eventuale riforma, l'individuazione delle **diverse funzioni settoriali** per ripartire le **responsabilità** ed individuare le linee primarie di dipendenza verticale e quelle secondarie di collegamento orizzontale. Il punto delicato sta proprio in questo collegamento, non essendo pensabile - a fronte di un sistema così articolato e complesso - di dar vita ad un «**modello monistico**». Si impone, perciò, di immaginare qualcosa di diverso e di profondamente innovativo, realizzando, ad esempio, come avrò modo di dimostrare successivamente, un «**polo di convergenza**» **preposto all'analisi**, che diventi di fatto «**centro motore**» attraverso la fase propositiva, quella dell'in-

dicazione degli "**obiettivi di ricerca e di azione**" e della conseguente ripartizione dei «**compiti**». I **criteri fondamentali** da rispettare sono, a mio avviso, due. Da un lato, si tratta di eliminare ogni confusione in attività che - presupponendo la soluzione di delicati problemi di legittimità e legalità - possono essere portate avanti solo se sussiste una ben precisa garanzia democratica. E questa richiede che risultino **nette le responsabilità politiche e quelle amministrative**.Il primo criterio riguarda, quindi, l'ambito delle **salvaguardie di compatibilità democratica**. Dall'altro lato, si tratta di evitare **ridondanza di iniziative** da parte di soggetti diversi, facenti capo a strutture diverse, con il pericolo - oltretutto - di fare il gioco della controparte, oggetto di interesse dei nostri Servizi Speciali. E questo richiede che risultino nette le **ripartizioni dei settori di intervento di ciascun soggetto**.

Il secondo criterio riguarda, quindi, l'ambito dei **compiti istituzionali**, nel rispetto dei principi di economia e di efficienza.

IDEE PER POSSIBILI SOLUZIONI

Ai criteri, che in precedenza ho ricordato, non sembra che rispondesse del tutto il **Decreto Legge presentato dal Governo Ciampi** alla vigilia dello scioglimento delle Camere.

Esso traeva origine dalla necessità di risolvere taluni punti nodali (dal testo del D.L. definiti «punti critici») dell'attuale sistema, così individuati:

- incertezze e disfunzioni della **bipartizione**;
- scarsa incisività del **CESIS** (niente poteri, nè strumenti di conoscenza e di intervento);
- carenza di strumenti a disposizione del **Presidente del Consiglio** per la sua azione;
- superamento della distinzione fra **Servizio militare e Servizio civile**:
  - .. per la mutata situazione politica internazionale;
  - .. per la diversità dei pericoli alla sicurezza ed alla integrità nazionale
- carenza di efficaci **controlli interni**.

Senza porre in discussione, al momento, i punti critici richiamati, la proposta di riforma - come per le precedenti revisioni poste in atto - in effetti nasceva da un fatto contingente; in questa occasione legato al così detto «**scandalo SISDE**»

Ancora una volta, dopo il «caso de Lorenzo» ed il «caso Miceli-Maletti», i Servizi erano oggetto di provvedimenti che tendevano a dare una risposta ad inconvenienti emersi in maniera incidentale; inconvenienti sui quali, peraltro, ci sarebbe molto da dire.

E questo era un limite.

Un più distaccato esame avrebbe, forse, portato ad evidenziare la causa vera di questo e dei precedenti inconvenienti - come ho già più volte ribadito - in una scarsa **capacità di controllo**, che poi è tipica dell'intero nostro sistema istituzionale ed è la ragione prima della sua diffusa inefficienza; scarsa capacità di controllo che, nel caso in esame, traeva origine dalla confusione esistente nella **ripartizione di attribuzioni e responsabilità tra autorità politico-costituzionali ed autorità amministrative**. Il tutto aggravato, nel più recente passato, dalla mancanza di stabilità politica, che non ha certamente favorito la continuità di un rapporto organico con una struttura - quale quella dei Servizi - del tutto peculiare, che, per questo, non si colloca nell'assetto tradizionale della Pubblica Amministrazione.

Ed invece è tempo di avviare

una più approfondita analisi sulla **peculiarità dei Servizi**, chiamati talora a sviluppare attività derivanti dall'esigenza di proteggere o promuovere interessi vitali dello Stato in forme spesso non ortodosse, con tutto quello che ne consegue con riferimento **ai principi di diritto internazionale ed alle norme del diritto penale**.

I Servizi, poi - quale che sia la loro organizzazione - sono chiamati, in via prioritaria, a produrre informazioni sulla base di un «Piano di ricerca» finalizzato al perseguimento di precisi obiettivi connessi con la sicurezza nazionale ed in tale contesto non possono esimersi dal raccogliere, nella fase di ricerca, qualsiasi notizia nella quale si imbattono, in qualche modo legata a detti obiettivi.

L'importante è **non fare uso di tale notizia per fini che non siano quelli istituzionali**.

Un diverso approccio si traduce in deviazione.

Così come in **deviazione** si traduce qualsiasi altra attività, palese o coperta, che non discenda dagli obiettivi fissati dai responsabili politici di

Governo per fini chiaramente legati alla sicurezza nazionale e che abbia, perciò, la doverosa tutela giuridica e l'indispensabile garanzia politica.

Il **rapporto tra politica e Servizi Speciali** è quanto mai delicato nei moderni sistemi democratici. Lo è con riferimento agli "interessi dello Stato", che non possono essere quelli dell'una o dell'altra parte politica.

Ecco allora che la loro definizione non può non chiamare in causa l'opposizione non meno che la maggioranza. E' da chiedersi, a questo punto, se ciò sia sempre possibile. Le esperienze, al riguardo, di grandi Paesi di consolidata democrazia non sembrano particolarmente confortanti. Quelle, in particolare, degli Stati Uniti d'America sono illuminanti. E dire che, in quella grande Nazione, repubblicani e democratici non sono stati mai in contrasto netto sui temi della politica internazionale, specie con riferimento alla «grande minaccia», che tale era percepita da tutti!

Che dire, allora, di quegli altri Paesi - e l'Italia era tra questi - nei quali, fino ad un passato non molto lontano, il confronto internazionale era parte della stessa dialettica politica interna e la minaccia, quindi, veniva in un certo senso a proiettarsi all'interno?

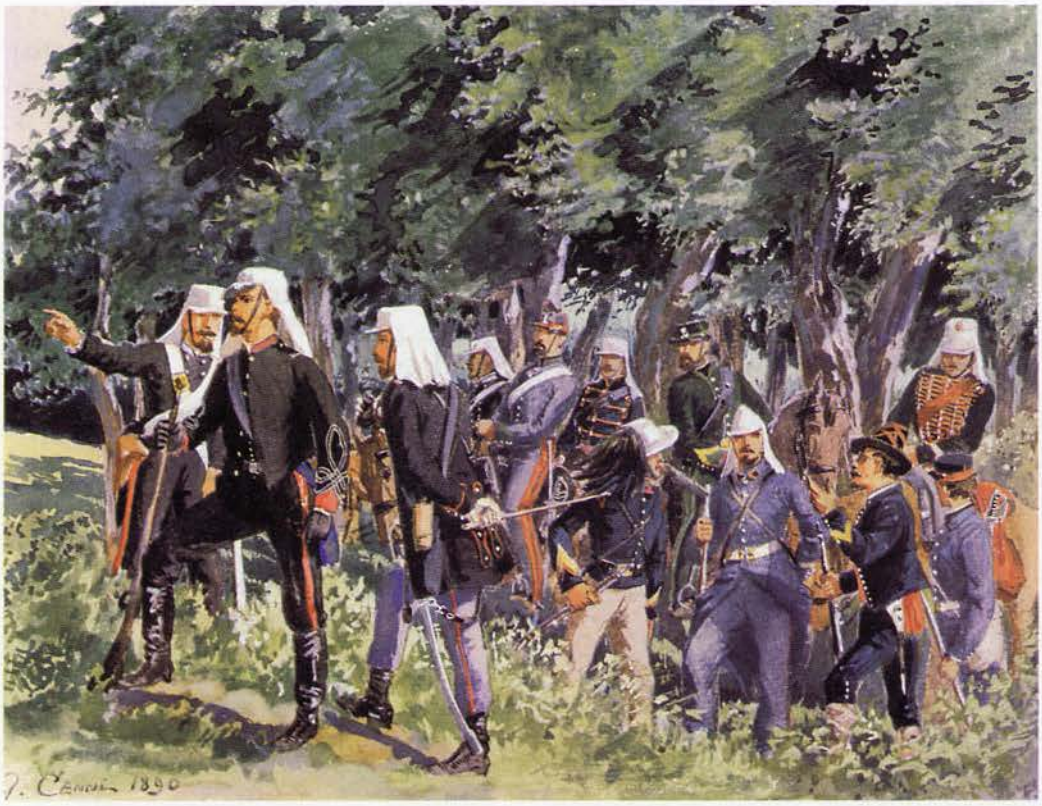
Non è pensabile che, in una situazione siffatta, le componenti politiche della maggioranza, sostenitrici di una ben precisa collocazione internazionale del nostro Paese - nel pieno di un confronto epocale la cui posta in gioco erano la libertà, l'indipendenza e la democrazia nell'accezione occidentale - finissero inevitabilmente con il considerare convergenti gli interessi di parte e gli interessi superiori dello Stato?

Questo è, a mio avviso, il punto centrale di ogni discorso, che voglia essere esaustivo, su tante perplessità in merito al nostro più recente passato.

L'ideale sarebbe riuscire a mettere su un «sistema di Servizi Speciali» dei quali la politica possa servirsi, ma che si guardino bene dal servire la politica.

La soluzione, a questo punto, è più di natura etico-culturale che politico-amministrativa.

Riprendendo, in proposito, il pensiero di David L. Boren («Foreign Affairs» - estate 1992), convengo che «se la raccolta e l'analisi delle informazioni è completamente dominata e diretta dai politici, sarà troppo forte, per l'«intelligence», la tentazione di servire o smerciare politica piuttosto che ragguagliare la politica.



ESIGENZE DI FONDO

Indipendentemente dal fatto contingente («caso SISDE»), una riforma si impone - come ho sottolineato in precedenza - per una serie di «**esigenze di fondo**» che integrano e superano i «punti nodali» che ho già ricordato.

A proposito dei quali («punti nodali»), peraltro, qualche riserva mi permetto di avanzare, là dove si accenna ad un presunto «superamento» della **distinzione fra Servizio militare e Servizio civile**.

Con riferimento all'ambito, alle modalità ed alle tecniche della ricerca, oltre che per la particolare specializzazione che queste richiedono, è esattamente vero il contrario, senza contare che, in materia, ci sono esigenze di interlocuzione diretta fra gli organismi omologhi internazionali nel quadro dell'Alleanza Atlantica e delle altre Istituzioni preposte alla sicurezza.

Il superamento, semmai, si manifesta nella fase finale dell'**a-**

nalisi centralizzata di tutti i dati informativi disponibili.

Le **esigenze di fondo per una radicale riforma** sono tante e di grande spessore.

Un'analisi approfondita, condotta con rigore di metodo, porterebbe - a mio avviso - a configurare un «sistema» assolutamente diverso rispetto a quello sommariamente abbozzato nel Disegno di Legge a suo tempo presentato dal Governo; un sistema che:

- risponda alle esigenze della moderna «**sicurezza allargata**», in presenza di tutta una serie di «**sfide**», in un mondo che decisivamente si avvia ad essere multipolare; un sistema che, in sintesi, prenda in considerazione una **molteplicità di aspetti** (economia, finanza, tecnologia, ecologia, cultura, terrorismo, proliferazione di armi di distruzione massiva, diffusione della criminalità organizzata, attività speculative innescate da operazioni di riciclaggio di denaro sporco, utilizzazione di denaro riciclato sui mercati internazionali, oltre - bene inteso - alle tradizionali manifestazioni delle «minacce» classiche militari e non ortodosse ed ai rischi emergenti che possono richiedere interventi umanitari o per il mantenimento della pace o, addirittura, per l'imposizione della pace);
- tenga conto del fatto che, a seguito della fine del confronto Est-Ovest e della manifestazione di tutta una serie di rischi, sempre meno si potrà fare affidamento sull'«intelligence» messa a disposizione dal grande alleato di riferimento nel contesto della NATO (Stati Uniti d'America) e sarà giocoforza passare dall'ambito dei «**consumatori di informazioni**», di un tempo, all'ambito dei «**produttori di informazioni**» del futuro;
- sia compatibile con il **contesto europeo** nel quadro dell'Unione che si va costruendo;
- garantisca di poter assolvere i compiti crescenti connessi con il **controllo del processo di disarmo**, con particolare riguardo all'area geografica di diretto interesse nazionale;
- costituisca, per una sua componente (quella militare), **l'interfaccia** indispensabile per i rapporti nell'ambito dell'Alleanza;
- utilizzi al meglio gli apporti della **moderna tecnologia** nei campi delle trasmissioni e dell'osservazione per immagini, con la connessa base elettronica ed informatica, ad integrazione e completamento dell'attività umana (SIGINT + ELINT + IMAGINT + HUMINT);
- garantisca una precisa ed inequivocabile **delimitazione di compiti** fra le strutture che danno vita al sistema (estero/interno);
- faccia confluire gli elementi raccolti e già analizzati in un

unico **centro di analisi integrato** (vero e proprio «pensatoio»);

- offra al personale dei Servizi le **garanzie indispensabili** nel quadro delle responsabilità penali previste dall'ordinamento italiano e con esse, a premessa, l'indispensabile copertura politica;
- produca «intelligence» migliore al costo più basso; assicuri in sostanza, il **massimo dell'efficienza**;
- inglobi, in maniera inequivocabile, **tutte le attività comunque idonee per la informazione e la sicurezza**, attrezzandosi delle idonee strutture per rendere attuale il «principio dell'esclusività dell'attività di intelligence» e per garantire i fondamentali diritti dei cittadini;
- possa contare su personale di **elevata qualificazione professionale** e di completa **affidabilità**; quest'ultima da verificare costantemente nel tempo.

Per quanto concerne l'esclusività dell'attività di «intelligence», val la pena di rimarcare i peri-

coli oggi presenti nella nostra società in materia di tutela della **sfera di «privacy»** del cittadino.

La possibilità di legare in sistema i circuiti informatici messi in atto per le più diverse esigenze (anagrafe, codice fiscale, carte di credito, conti bancari, registrazione delle chiamate telefoniche, registrazione di presenza in alberghi, ecc.) - oltre alla facilità di procedere ad intercettazioni non autorizzate o di usare altri mezzi di intrusione - può consentire, infatti, di attivare **sistemi informativi non istituzionali, che ledono i fondamentali diritti del cittadino**.

L'uso dei dati raccolti per fini non legittimi rappresenta un **pericolo** da non trascurare, con incidenze allarmanti anche nelle prospettive democratiche.

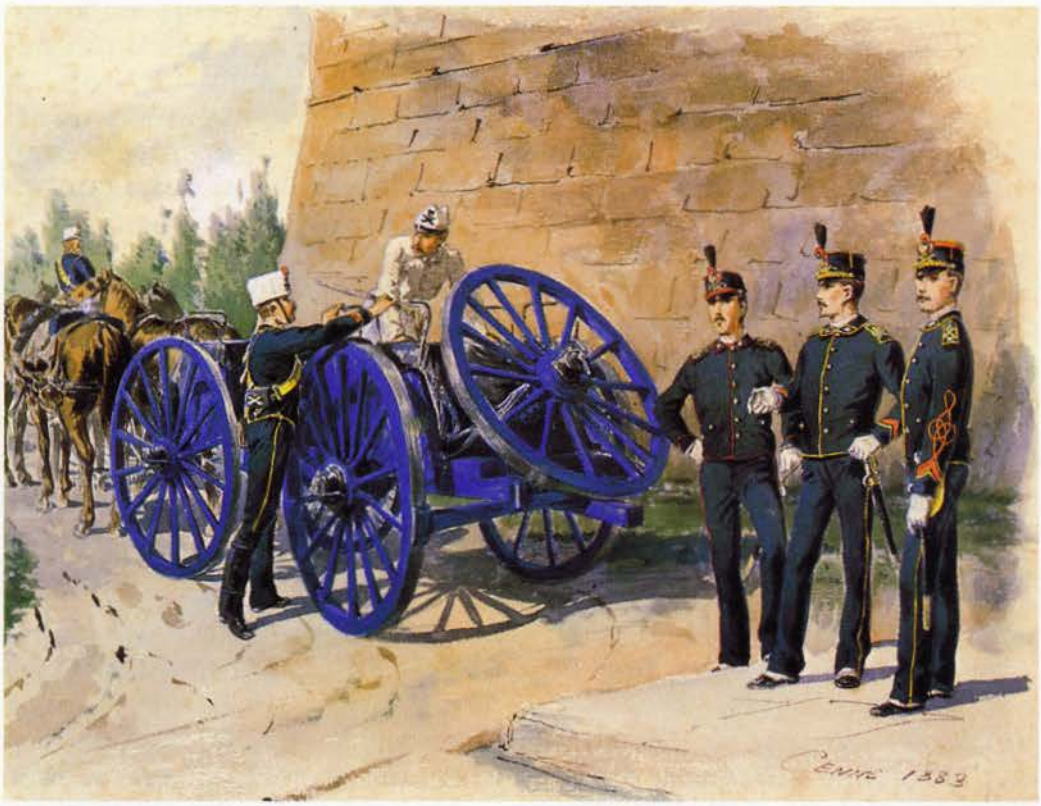
Si aprono, in sostanza, spazi nuovi attraverso una **permeabilità totale dell'ambito privato** per effetto dell'informatica; spazi che non possono non richiamare l'attenzione del sistema informativo ufficiale, proprio in quel contesto di «sicurezza allargata» che ho ritenuto di dovere richiamare all'inizio.

Sempre a proposito dei fondamentali diritti, una riforma seria non può non affrontare il problema di una qualche forma di **tutela** nei confronti delle possibilità di travalicamento nei compiti, attività lesive dell'onorabilità e degli interessi dei cittadini ed erronee valutazioni da parte degli organi dei Servizi, prevedendo una «autorità ad hoc» cui rivolgersi per avanzare reclami ed ottenere giustizia.

In sostanza, si pone una **duplice esigenza**:

- da un lato, la tutela della sfera di «**privacy**» del cittadino, anche per bloccare qualsiasi pericolo che si pongano in essere «sistemi informativi» privati, disposti a cedere servizi anche per fini di pressione o, peggio, di ricatto;
- dall'altro, la tutela della onorabilità e dei diritti fondamentali del cittadino e della società in genere nei confronti di un non **giustificato esercizio** di attività da parte di organi dei Servizi.

Quale che sia la soluzione adottata, il sistema dei Servizi Speciali, informativi e di sicurezza, deve poter costituire supporto qualificato per la politica del Governo. A tal fine, assumono particolare rilevanza le **«attività di analisi»**, da sviluppare in una struttura centralizzata nella quale dovrebbero confluire tutti gli elementi informativi (raccolti attraverso fonti palesi ed occulte); **struttura centralizzata** a configurazione interdisciplinare (esperti militari, esperti economici e finanzia-



ri, esperti scientifici, ecc.).

Nell'affrontare una così impegnativa riforma, si sarebbe dovuto procedere, in sintesi, dalle «esigenze di fondo», gran parte delle quali ho voluto richiamare in precedenza.

Il Disegno di Legge governativo era polarizzato, invece, quasi esclusivamente sull'aspetto strutturale, cioè, sull'**architettura del sistema** prescindendo, in un certo senso, dai contenuti.

Anche in questa prospettiva, però, applicando un **approccio scientifico** nella soluzione del problema contingente («accrescere l'efficienza complessiva del sistema in un quadro di chiarezza di rapporti e con garanzia di controllo democratico»), sarebbe stato opportuno passare in rassegna - per pervenire ad una razionale articolazione del sistema - i seguenti **aspetti**:

- definizione dell'**autorità responsabile al massimo livello della politica di informazioni e sicurezza**;
- **materie** di interesse ai fini delle informazioni e della sicurezza (informazioni sull'estero in supporto dei processi deci-

sionali nazionali; antiterrorismo internazionale ed interno; controspionaggio; antisovversione; antiseparatismo; tutela da minacce esterne al potenziale di difesa, industria, scienza e tecnologia del nostro Paese; sicurezza economico-industriale; contrasto alla criminalità organizzata, anche nei collegamenti, nelle proiezioni e nelle infiltrazioni internazionali; lotta alla mafia ed alle manifestazioni similari; sicurezza delle Forze Armate e Polizia Militare; attività informativa operativa di interesse tattico a favore delle Forze Armate);

- **attività speciali** («ordinarie»; «non ordinarie»: disinformazione, influenza, ingerenza, ecc.; «azioni coperte»: destabilizzazione, terrorismo, sabotaggio, ecc.; «azioni diplomatiche parallele»);
- fasi del «**processo di intelligence**» (raccolta delle notizie; coordinamento delle notizie; integrazione e correlazione; interpretazione; valutazione; analisi; compilazione di situazioni; diffusione; diramazione);
- connessioni fra i due diversi concorrenti **ambiti delle attività speciali:** quello **attivo** («per procurarsi informazioni nei confronti di altri o per agevolare una certa politica nostra nei loro confronti») e quello **passivo** («per contrastare il procacciamento di informazioni o azioni dannose da parte di altri»); in entrambi i casi con modalità ortodosse e non ortodosse;
- delimitazione dei **contesti delle attività** (interne-esterne) per la **ripartizione dei compiti**;
- **coordinamento** delle attività dei due diversi contesti.

Il problema del **coordinamento** porterebbe, senza dubbio, a privilegiare un «**sistema monistico**», per i vantaggi che, a prima vista, offre per quanto concerne la puntuale ripartizione dei compiti, la chiara definizione delle priorità, la più razionale allocazione delle risorse, e, infine, la facilità del controllo.

Per contro, sembrano di maggior peso gli svantaggi che ne derivano in fatto di specializzazione, concentrazione di potere e prevedibile tendenza al burocratismo. Senza tener conto che, nelle nuove esigenze di «sicurezza allargata» da me evidenziate in precedenza, il coordinamento non può che spostarsi dal tradizionale livello gerarchico a quello funzionale, identificando quest'ultimo nell'ormai irrinunciabile «**centro di analisi integrato**», che - sulla base del materiale che ad esso viene fornito - è in grado di indicare, all'autorità alle cui dipendenze opera, carenze, omissioni e punti deboli e, conseguentemente, richieste, dalle quali discendono compiti da ripartire.

Personalmente, quindi, sono favorevole alla **soluzione pluralistica**. Il coordinamento, in questa, assume una spiccata pregnanza politica.

Integrato da adeguati **meccanismi di controllo** (sulle attività e sulle spese), il sistema che si pone in essere, oltre a caratterizzarsi per una **maggiore efficienza** (costantemente verificata in sede di analisi), viene ad offrire sufficienti **garanzie nei confronti delle possibili deviazioni**.

Si tratta di una «svolta» significativa, la cui filosofia di fondo sta nella interconnessione tra tutte le diverse attività svolte, nel momento in cui danno luogo ad «input» che si riversano nella struttura centralizzata preposta all'analisi. Qui, oltretutto, è ora possibile misurare il lavoro delle varie componenti informative in termini di costo/efficacia.

C'è, poi, da osservare che il problema dei Servizi dovrebbe essere inserito nel più ampio contesto dell'**organizzazione della difesa e della sicurezza della Nazione**.

Al riguardo, si riscontra una preoccupante carenza legislativa,

che occorrerebbe colmare al più presto, per essere in grado di fronteggiare adeguatamente situazioni di crisi e di emergenza, cogliendo l'occasione per confermare il principio della centralità del Parlamento con funzioni di vigilanza e controllo.

Personalmente, avevo pensato di fornire un contributo con la presentazione di un Disegno di Legge (atto Senato n. 311) comunicato alla Presidenza del Senato il 2 giugno 1992.

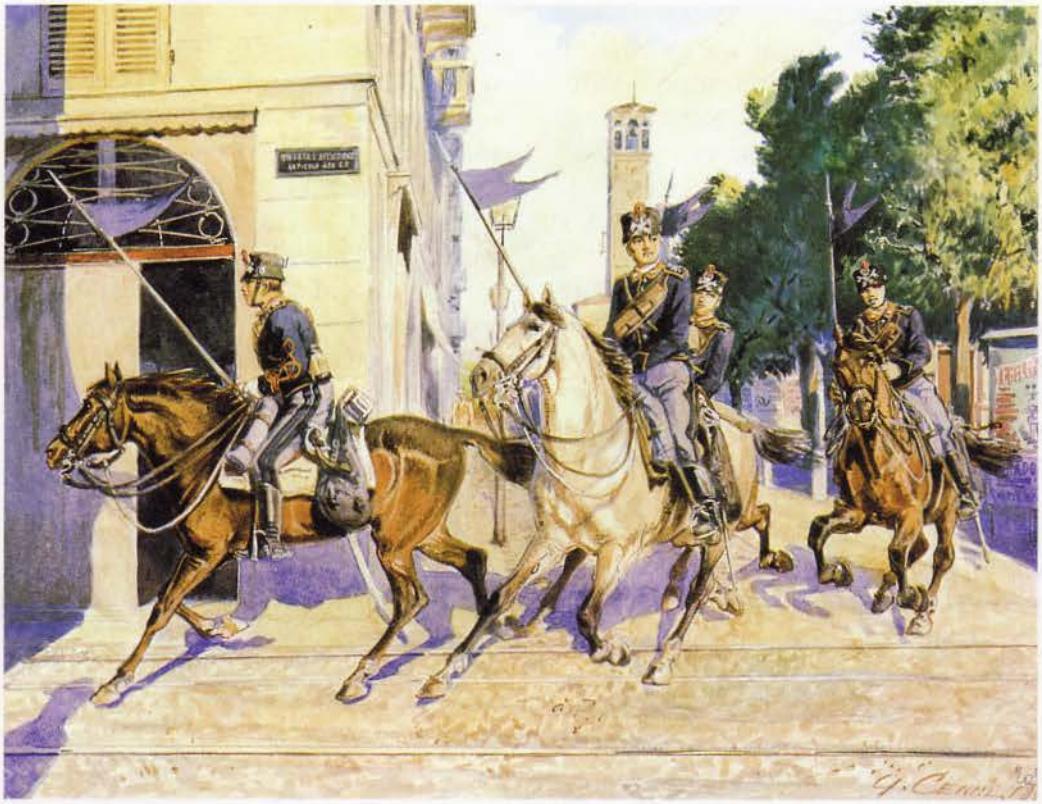
In quella sede, avevo affrontato, peraltro, l'aspetto non trascurabile dei poteri del Comitato Parlamentare, istituito ai sensi dell'art. 11 della Legge 24 Ottobre 1977, n. 801.

La riforma dei Servizi deve essere vista, a mio avviso, anche nell'ottica di una tale organizzazione (quella da porre in atto per le crisi e le emergenze).

Muovendo dalle considerazioni fin qui fatte, è agevole formulare tutta **una serie di possibili «opzioni»**, da confrontare poi in termini di costo/rendimento.

In ogni caso, quale che sia la soluzione, non si può prescindere da taluni fondamentali **vincoli internazionali**, derivanti - per quanto riguarda l'attuale SISMI - dall'appartenenza dell'Italia all'Alleanza Atlantica e da altrettanto ineludibili **esigenze operative** delle Forze Armate, quali:

- **rapporti in campo informativo e controinformativo** con gli organismi NATO, i Servizi informativi esteri ed altri organi nazionali ed internazionali;
- compiti di carattere direttivo e normativo discendenti dalle attribuzioni proprie del Direttore del SISMI quale **Autorità Militare Nazionale COMSEC** e quale **Autorità Nazionale SIGINT**;
- coordinamento ed indirizzo degli appositi **organi informativi operativi** a livello di Forze Armate;
- responsabilità informativa e relativa attività di valutazione della situazione politico-militare di **Paesi di interesse**.



DIBATTITO NEGLI ALTRI PAESI

L'esigenza di un radicale riadattamento del «sistema dei Servizi Speciali» si pone in termini pressanti anche in altri Paesi.

Negli **Stati Uniti**, in particolare, si muove dalla considerazione che un mondo, che si avvia sempre più ad una caratterizzazione multipolare, non può più essere interpretato - ai fini della raccolta delle informazioni e dell'impostazione della sicurezza in genere - attraverso le lenti del confronto con una controparte ben definita, quale era quella sovietica.

Nell'euforia del cambiamento per il cambiamento, così marcata da loro non meno che da noi, c'è stato qualcuno che ha ipotizzato perfino l'**abolizione della CIA** ed il **passaggio delle relative funzioni nell'ambito del Dipartimento di Stato**. In sede di dibattito politico, taluno ha evidenziato, al riguardo, come ho già avuto modo di accennare, il pericolo che si manifesti la tentazione di «servire la politica» o di «smerciare politica», piuttosto che affermare il dovere di «raggua-

gliare la politica», aggiungendo che è assai dubbio che il Dipartimento di Stato possa presentare analisi informative in una forma che risulti utile agli Stati Maggiori delle Forze Armate, soprattutto in tempo di guerra, e che l'osservazione vale anche per il **Pentagono** - qualora si pensasse di investirlo nel ruolo di principale agenzia nell'ambito del sistema - tenuto conto, appunto, che **gli aspetti militari sono, sì, importanti, ma non esclusivi**.

Il discorso, a questo punto, è stato orientato sul grande tema delle «**priorità**» **informative e di sicurezza**, in funzione delle quali sembra più logico definire la **struttura ottimale**.

Al riguardo, qualificati studiosi di Oltreoceano hanno posto in evidenza che, finito il confronto Est/Ovest, il centro di gravitazione dello sforzo informativo va spostato dal «**punto focale di natura geografica**» di una volta, chiaramente definito nell'ottica del confronto Est Ovest, alle «**nuove aree di rischio di natura politico-economico-sociale**» di oggi, quali - ad esempio - le tensioni sociali, la proliferazione nucleare e di armi di distruzione massiva, il terrorismo, la criminalità organizzata ed il narcotraffico.

Sono - queste - aree per le quali le modalità di azione chiamano in causa gli apporti della più avanzata tecnologia, ma al tempo stesso postulano il più frequente ricorso alle risorse umane. Diventano fondamentali, in sostanza, le **fonti HUMINT**, nel senso che occorre disporre in maniera accentuata di personale di elevata qualificazione che sia in grado di capire, il più compiutamente possibile, i fenomeni, con i quali si sarà chiamati a confrontarsi. Da qui l'importanza del reclutamento di professionisti nei campi della finanza, degli scambi commerciali, dell'economia in genere, della tecnologia militare, oltre - s'intende - che nel campo della politica pura.

Un «sistema di Servizi Speciali» così inteso ha il suo punto culminante nelle **funzioni analitiche in chiave interdisciplinare**.

La vera, grande riforma, in sostanza, deve riorientare l'intero processo informativo, esaltando il «**momento interpretativo di sintesi**», in sede di analisi al massimo livello, rispetto ai «**momenti intermedi**» **di valutazione** e **comparazione** delle singole notizie o dei singoli pacchetti di notizie nei diversi passaggi fino alla loro presentazione sotto forma di informazioni.

Senza una elaborazione del tipo auspicato, queste ultime - le singole informazioni, spesso presentate con valutazioni prudenti, per non scontentare nessuno - sono (per ripetere l'espressione adirata del Gen. Schwarzkopf, alla luce della sua esperienza nella Guerra del Golfo) «inutile paccottiglia».

La professionalizzazione della

struttura dei Servizi si sposta, in un certo senso, dalla linea avanzata - quella degli operatori informativi (agenti) o dei sensori tecnologici - alle retrovie, cioè alle strutture di supporto per l'analisi.

In una prospettiva così rivoluzionaria, assume importanza preminente la **disponibilità di cervelli**. Il loro reclutamento è aspetto essenziale della riforma.

Al riguardo, merita di essere ricordato il provvedimento legislativo che va sotto il nome di «National Security Education Act» («Legge Scolastica sulla Sicurezza Nazionale») adottato qualche tempo fa negli Stati Uniti. Attraverso di esso si tende a rendere disponibile, per la «Intelligence Community» (quella che, in versione italiana, ho chiamato «Sistema di Servizi Speciali per le informazioni e la sicurezza») un «pool» di talenti, in grado di garantirne la funzionalità al massimo livello di efficienza.

Per tale esigenza, è prevista una dotazione di ben 150 milioni di dollari.

In termini di costo-rendimento (principio sempre presente in tutte le iniziative legislative adottate negli Stati Uniti), l'obiettivo

della riforma è sinteticamente indicato nella necessità di **modificare la struttura della «intelligence community» per esaltarne il rendimento**.

A tale scopo, il Direttore della CIA Robert Gates ha costituito una speciale «**Task Force**» con il compito di formulare proposte con riferimento all' «Intelligence Reorganization Act» («Disegno di Legge sulla riorganizzazione dell'Intelligence», presentato dai parlamentari L. Boren e David Mc Curdy - quest'ultimo, Presidente del Comitato Ristretto della Camera degli Stati Uniti per l'«intelligence»).

Val la pena di riportare gli **elementi emersi** in sede di lavori dell'anzidetta «Task Force»:

- necessità di un più stretto **rapporto tra «intelligence militare» ed «intelligence civile»**, perseguibile attraverso la delega di potere ad una sola persona per quanto concerne il coordinamento delle attività e l'indicazione delle priorità per l'intera «intelligence community» (priorità programmatiche e di bilancio; facoltà di riprogrammare i finanziamenti e di spostarli da una agenzia ad un'altra o da un settore di attività ad un altro);
- possibilità di **interscambio di personale** tra l'agenzia di «intelligence militare» e quella di «intelligence civile»
- attribuzione di un ruolo determinante al Direttore nella **nomina dei Capi delle agenzie**;
- realizzazione di un unico **centro di coordinamento per ognuna delle tre principali aree di raccolta delle informazioni** (SIGINT; IMAGINT; HUMINT);
- potenziamento del settore dell'**analisi delle informazioni**: l'analisi non deve essere un processo dominato da una sola agenzia (costituzione, a tal fine, di un qualificato «**gruppo di esperti**», che raccolga i migliori talenti);
- ristrutturazione dell'attuale «**Consiglio nazionale dell'intelligence**» (oggi dominato dalla CIA) per trasformarlo in un «**pensatoio interdisciplinare**»' (organizzazione che ricalchi, in qualche modo, quella del «Comitato dei Capi di Stato Maggiore delle Forze Armate»);
- definizione di un più rispondente processo per l'accertamento dei requisiti necessari per il rilascio del «**Nulla osta di segretezza**».

Altrettanto animato è stato il dibattito in **Francia**.

Un quadro assai interessante ci viene offerto, in merito, da un articolo di Jacques ISNAR, di qualche tempo fa, («Rinnovare l'intelligence militare», sulla Rivista «Politique internationale» - agosto 1992).

Anche se incentrato sulla com-

ponente militare, il discorso portato avanti ha una sua validità generale, specie là dove l'autore - nel criticare la situazione attuale - fa osservare che la Francia dispone di una «serie di Servizi di informazioni che, quando non si ignorano fra di loro, evitano comunque di operare di concerto ed arrivano, perfino, qualche volta, a farsi concorrenza» ed aggiunge che «queste rivalità non sono peculiari delle Forze Armate francesi», in quanto «all'estero, sia all'Ovest che nella ex Unione Sovietica, la situazione è la stessa: il potere politico tende a mantenere le divisioni interne in quel settore denominato «comunità intelligence»,. per il timore di ritrovarsi di fronte ad una struttura militare resa potente dalle informazioni in suo possesso» - che potrebbe, quindi, esercitare questo suo potere in maniera non appropriata.

Come si vede, ... non c'è nulla di nuovo sotto il sole.

Al di là di questa notazione, l'**esigenza della riforma** dei Servizi ha, in Francia, ben altre **motivazioni**, legate al ruolo che questo grande Paese intende gio-

care sulla scena internazionale.

Il punto dolente è, in sostanza, l'«**estrema dipendenza dagli Stati Uniti**», messa in evidenza in modo particolare durante la guerra del Golfo. Una potenza nucleare non può fare a meno di disporre di una capacità informativa a lunga portata con «possibilità ogni tempo».

Affiora l'esigenza, in sostanza, di una componente strategica incentrata essenzialmente su un «**dispositivo satellitare**».

Alla luce proprio della esperienza della guerra del Golfo, Pierre Joxe - nel corso di un intervento presso l'«Istituto Alti Studi per la Difesa Nazionale» - è arrivato a formulare l'idea della creazione di una vera e propria «**Arma delle Informazioni**».

A parte le visioni avveniristiche, quali quella menzionata, è stato affidato all'ex Direttore della Sicurezza esterna, Gen. Jean Heinrich, il compito di studiare una **nuova organizzazione del sistema informativo interforze** («Direzione dell'informazione militare» - DRM).

Si tratta, infatti, di mettere in ordine in un complesso di strutture, che a vario titolo si occupano di informazioni e sicurezza:

- il «**Segretario Generale della Difesa Nazionale**» (**SGDN**), centro nodale interministeriale dell'intero dispositivo (al livello del **Primo Ministro**), cui competono le direttive per la ricerca e l'elaborazione della sintesi delle informazioni, in aderenza ai «Piani di intelligence» definiti nell'ambito di particolari «Comitati ristretti» appositamente convocati;
- la «**Direzione Generale per la Sicurezza Esterna**» (**DGSE**) (al livello di **Ministro della Difesa**), che impiega ben 4 mila dipendenti civili e militari, la cui attività riguarda, per un quarto, il settore della Difesa, per un quarto, quello della Ricerca scientifica e tecnologica e, per i rimanenti due quarti, l'ambito delle informazioni geopolitiche (attività equivalente a quella della CIA americana o dell'Agenzia MI - 6 britannica);
- la «**Direzione della Protezione e della Sicurezza**» (**DPSD**) (anch'essa collocata in **ambito Difesa**), che impiega ben 2 mila dipendenti, la cui attività riguarda il contrasto dello spionaggio in tutte le sue forme, comprensivo, quindi, di quello nei confronti delle industrie;
- il «**Centro di Sfruttamento dell'Intelligence Militare**» (ERM) (al livello di **Capo di Stato Maggiore delle Forze Armate**), preposto alla valutazione del quadro di battaglia delle forze potenzialmente nemiche e delle loro possibilità di impiego; ha alle dipendenze la «**Scuola Interforze Intelligence e Lingue Straniere**» (**EIREL**);

- gli «**Uffici Secondi**» («**Deuxièmes Bureaux**» presenti in ciascuna delle **tre Forze Armate**), preposti alla raccolta di informazioni sulle forze e sui mezzi del probabile nemico;
- la «**Direzione per la Sorveglianza del Territorio**» (DST) (al livello di **Ministro dell'Interno**), che impiega ben 1700 dipendenti con funzioni di controspionaggio e lotta al terrorismo;
- le «**reti particolari di raccolta informazioni**» per esigenze del **Quai d'Orsay**, del **Ministro della Ricerca Scientifica** e della **Direzione Generale per gli Armamenti** (**D.G.A.**).

Come si vede, il «sistema di informazioni e sicurezza» della Francia interessa un **gran numero di organi**, con diversa collocazione e diversa dipendenza, ed ha gli stessi **problemi** che esistono da noi.

Incidentalmente, a correggere le critiche corrosive di casa nostra, val la pena di soffermarsi sull'**entità del personale**, neanche lontanamente confrontabile con quella dei nostri Servizi.

I problemi (quelli veri, non già legati, come avviene da noi, agli scandali... dell'ultima ora) riguardano la nuova identità dei Servizi in un mondo che cambia e la «**ottimizzazione**» **delle loro strutture**.

Gli **studi condotti in Francia** sembrano confermare quanto è emerso anche altrove, la necessità, cioè, di conferire al sistema dei Servizi Speciali un **carattere sempre più accentuatamente interforze ed interdisciplinare**. Solo così, infatti, riesce agevole definire unitariamente i **punti di gravitazione dello sforzo informativo** («**priorità**») e legare intimamente il momento decisionale e quello informativo. L'informazione è premessa indispensabile di ogni decisione.

Un sistema corretto deve poter coprire tutti i **settori**, tenendo presente, peraltro, che - nell'ambito dell'Alleanza - non si può pretendere di ottenere informazioni senza essere in grado di darne delle altre in contropartita.

In un mondo reso di difficile interpretazione, dopo la fine del confronto Est/Ovest, si impone di allargare lo **spettro di osservazione e di indagine per essere in condizioni di anticipare quello che può accadere**.

Acutamente, Isnard fa osservare che, per assolvere al meglio i suoi compiti fondamentali (individuare le aree di crisi, di minacce o di tensioni), il sistema informativo e di sicurezza deve essere «libero nei mezzi, nelle regole di lavoro e nella filosofia per rendere attuale ed anticipare ciò che può accadere».

C'è, poi, il grande capitolo della **cooperazione internazionale sul piano tecnologico** (politica europea di osservazione spaziale a scopi di difesa e di controllo degli armamenti: «rete Helios»; interoperabilità nelle comunicazioni: «rete Syracuse» e sistema britannico «Skynet»; satelliti di ascolto, intercettazione e decrittazione delle emissioni elettroniche, da realizzare in ambito UEO; ecc.)

In tema di tecnologia nell'ottica delle informazioni, adeguato rilievo viene dato, infine, all'«**informatica di comando**».

Come si vede, il campo si allarga e fa vedere ancora di più - a confronto con il dibattito portato avanti in Francia - l'aspetto estremamente lacunoso di quello che, fino ad oggi è stato sviluppato da noi.

A monte, però, dell'intero processo di rinnovamento c'è l'attenzione per il «**fattore umano**». L'accento viene posto sull'onestà professionale. «**L'ufficiale intelligence deve accettare il rischio di non piacere**», sottolinea Isnard a conclusione della sua analisi.

Lo studio comparato delle ipotesi di ristrutturazione che emergono dal dibattito in corso o dei modelli eventualmente già adottati potrebbe essere esteso ad altri Paesi, ma penso che il solo riferimento agli Stati Uniti ed alla Francia sia già abbastanza indicativo delle principali **linee di tendenza** che vanno emergendo nel nostro mondo occidentale, in un contesto, cioè, di più consolidata tradizione democratica.

SOLUZIONI POSSIBILI

Il «**caso italiano**» si inserisce nel grande filone occidentale, anche se ha una sua **specificità** derivante da tormentate vicende legate ad esperienze non sempre positive o, per lo meno, non ritenute tali.

Sarebbe tempo di mettere da parte anche il ricordo di tali vicende ed affrontare il tema della ristrutturazione con visione moderna decisamente proiettata al futuro.

Ritengo di aver già gettato qualche fascio di luce su quelli che potrebbero essere i **punti qualificanti** di una tale ristrutturazione.

Al **primo posto** metterei il «**concetto di sistema**» («comunità intelligence» della terminologia anglosassone), comprensivo di una pluralità di «**organi informativi**» («fondamentali» e «concorrenti»); sistema da considerare, peraltro, nella sua evoluzione nel tempo, aperto, cioè, a nuove, eventuali immissioni (nuovi «moduli» preposti a nuovi settori o a nuovi «apporti tecnologici»).

Il «concetto di sistema» - a forte caratterizzazione interdisciplinare e, quindi, interministeriale - chiama in causa ben precise responsabilità di **sovraintendenza, coordinamento e controllo** al massimo livello politico (**Presidente del Consiglio dei Ministri**).

Per assolverle, la Presidenza del Consiglio deve poter disporre di una sorta di «**Stato Maggiore interministeriale**», da incardinare, ad esempio, nel «Dipartimento Informazioni e Sicurezza» già previsto dalla Legge 400/88. A quest'ultimo Dipartimento dovrebbe fare capo anche il «**Centro di analisi integrato**», sul quale mi sono già soffermato in precedenza, con i **compiti** di:

- ricevere dagli «organi informativi fondamentali» (Servizi), dei quali dirò qualcosa in seguito, tutte le **informazioni** verificate, confrontate e consolidate, e dagli «organi informativi concorrenti» relazioni, analisi, rapporti periodici riferiti alle branche alle quali sono preposti;
- elaborare **situazioni generali e particolari**, fornire **valutazioni** e presentare anche **previsioni** (possibili sviluppi, prevedibili «scenari»), servendosi a tal fine anche dei più aggiornati apporti nel campo delle **simulazioni**;
- elaborare il «**Piano di ricerca informativa**» da sottoporre all'approvazione del Presidente del Consiglio dei Ministri per la successiva «diramazione»;
- inviare «**input**» ai singoli Servizi per eventuali ricerche mirate.

«**Organi informativi fondamentali**» sono quelli chiamati ad assolvere le **tre funzioni** che seguono:

- la **funzione informativa generale esterna** a livello politico-strategico, in una visione essenzialmente geopolitica (ricerca di informazioni sull'estero, con gravitazione sui Paesi di diretto interesse, a sostegno dei processi decisionali nazionali; supporto informativo per l'attività NATO e per la pianificazione operativa delle Forze Armate e per l'attività di cooperazione in campo militare nell'ambito degli Organismi internazionali); funzione da assegnare ad una componente «ad hoc», che potremmo chiamare «**Servizio Informazioni Generale**» - **SIGE**;
- la **funzione informativa per la sicurezza interna** (controspionaggio; contrasto nei confronti di attività che possano creare turbative dell'ordine e della sicurezza pubblica; sovversione, traffico d'armi, criminalità organizzata, spionaggio industriale, ecc.); funzione da assegnare ad una componente «ad hoc» che potremmo chiamare «**Servizio Informazioni per la Sicurezza Interna**» - **SISI**;
- la **funzione informativa e di sicurezza per la Difesa** a netta caratterizzazione militare (sup-

porto informativo a livello tattico-operativo per la preparazione delle unità delle Forze Armate e per il loro impiego; sicurezza della struttura militare; Polizia Militare); funzione da assegnare ad una componente interforze «ad hoc» che potremmo chiamare «**Servizio Informazioni operative e Sicurezza per la Difesa**» - **SIOSD**.

La **collocazione ordinativa** dei tre Servizi discende chiaramente dalle funzioni. Si potrebbe solo discettare sul «**Servizio Informazioni Generale**» - **SIGE**, per il quale si presentano due diverse possibili opzioni: la dipendenza dal Ministro della Difesa, come per l'attuale SISMI, da cui dovrebbe ereditare gran parte dei compiti; oppure la dipendenza dal Ministro degli Esteri, tenuto conto dello spettro assai più esteso delle funzioni che è chiamato ad assolvere, in quella visione di sicurezza allargata sulla quale ho a più riprese posto l'accento.

Per una infinità di ragioni, tra le quali l'indubbio vantaggio di una funzionalità da sempre sperimen-

tata e con indubbi risultati positivi, non si vede perchè si debba dar luogo ad uno spostamento che, oltretutto, creerebbe non pochi problemi al Ministero degli Esteri, ove fosse chiamato a fornire un supporto logistico-amministrativo già felicemente assicurato in ambito Difesa.

Il «**Servizio Informazioni per la Sicurezza Interna**» - **SISI** - da impiantare sulla struttura dell'attuale SISDE, riveduta nelle sue articolazioni alla luce anche dell'opportunità dell'inglobamento dell'attuale I Reparto del SISMI, che al momento opera prevalentemente sul territorio nazionale - non può che dipendere dal Ministro dell'Interno.

La creazione del «**Servizio Informazioni e Sicurezza per la Difesa**» - **SIOSD** è legata alla soppressione degli attuali SIOS di Forza Armata, alla luce oltretutto della revisione della struttura di vertice della Difesa, e si traduce in pratica nella costituzione del II Reparto dello Stato Maggiore della Difesa, alle dirette dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa e, per suo tramite, quindi, dal Ministro della Difesa.

Il raccordo con gli Stati Maggiori di Forza Armata e le diverse articolazioni operative e territoriali, pur sempre necessario, potrebbe essere assicurato, secondo i livelli, da appositi «Uffici (o Sezioni) Informazioni e Sicurezza», parte integrante degli organi preposti all'addestramento ed alle operazioni nella catena di comando delle Forze Armate.

Altro «punto qualificante» dell'auspicata riforma è la netta precisazione dell'**ambito territoriale** nel quale ciascun Servizio è chiamato a svolgere la sua attività.

La soluzione adombrata - che rappresenta una delle possibili opzioni - intende rispettare il criterio dell'**esclusività territoriale**, nel senso che il «Servizio Informazioni Generale» ed il «Servizio Informazioni per la Sicurezza Interna» hanno competenza esclusiva, rispettivamente all'estero, il primo, ed all'interno, il secondo.

É da valutare se non si debba prevedere qualche **eventuale eccezione** - con vincoli ben precisi e modalità di attuazione da indicare senza equivoci in sede di definizione del provvedimento legislativo - là dove insorgono esigenze peculiari che postulano il rispetto del criterio del carattere unitario di determinate ricerche, inserite, peraltro, in una «politica informativa» che non può non essere unitaria.

Questa esigenza («politica informativa unitaria») potrebbe anche suggerire un diverso approccio, che è il riferimento all'origine della «minaccia» da fronteggiare, piuttosto che l'attribuzione a priori di un ambito di responsabilità territoriale in astratto (inter-

no-interno).

Coloro che propendono per una tale soluzione sostengono - con argomentazioni che meritano di essere tenute presenti - che, nell'attuale contesto geo-politico, la minaccia assume le più varie e sofisticate forme e provenienze, con manifestazioni in continua evoluzione, interagenti fra di loro e con incidenze significative allo stesso tempo sia a livello interno che a livello esterno.

Anche questa opzione postula, però, ove si determinino condizioni di interferenza estero-interno o viceversa, che una struttura sovraordinata ai due Servizi interessati ponga vincoli ben precisi e ne coordini l'azione fin dall'insorgere dell'interferenza stessa.

Come si vede, tutti i problemi di interconnessione tra gli ambiti dei due Servizi (estero-interno) devono trovare soluzione a livello di organo superiore di coordinamento. In questo sta la garanzia di funzionalità del sistema e di correttezza democratica.

Al «Centro di analisi integrato» dovrebbero confluire, altresì, dati informativi elaborati (sotto forma di relazioni, analisi e rapporti

periodici), a cura di tutta una serie di «**organi informativi concorrenti**»; dati informativi elaborati che - spogliati da ogni elemento contingente di interesse specifico sotto il profilo dell'attività di Polizia Giudiziaria- mettano in evidenza l'andamento di determinati fenomeni, linee di tendenza eventualmente emerse, indicazioni di nuovi pericoli, vulnerabilità, ipotesi di sviluppi futuri.

«Organi informativi concorrenti» sono il Dipartimento della Polizia di Stato, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, il Comando Generale della Guardia di Finanza, il Comando Generale della Polizia Penitenziaria, la Direzione Investigativa Antimafia, la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga ed ogni altro strumento operativo via via costituito per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Il loro coinvolgimento, a concorso dei Servizi propriamente detti, deve essere regolato con precise direttive a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il «Centro di Analisi integrato» dovrebbe poter stabilire suoi **organi di collegamento e raccolta di informazioni** presso altri Dicasteri (ad esempio, Ricerca Scientifica, Industria... ecc.), con specifica autorizzazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Altro «punto qualificante» è quello delle garanzie intese nella più vasta accezione.

Da un lato, infatti, è necessario offrire agli agenti dei Servizi una **doverosa tutela giuridica** nell'espletamento delle loro attività, tenendo presente che la particolarità dei compiti suggerisce di non considerarli, ad alcun titolo, agenti od ufficiali di Polizia Giudiziaria, ma, semmai, agenti od ufficiali di Pubblica Sicurezza.

Ciò comporta, tra l'altro, l'inequivocabile definizione di norme vincolanti nel rapporto con l'Autorità Giudiziaria e la conseguente precisazione della funzione di tramite dell'Autorità politica ai fini dell'eventuale autorizzazione in deroga.

Dall'altro lato, a rafforzamento di questa esigenza, si impone di dar loro una **indispensabile garanzia politica**, prevedendo che determinate operazioni - che pongano delicati problemi di legalità - chiamino in causa, all'atto della decisione, le massime Autorità politiche responsabili (Ministro dell'Interno e Presidente del Consiglio dei Ministri) e possano essere oggetto di informazione al Comitato Parlamentare.

Se la tutela giuridica del personale dei Servizi è essenziale sotto i profili funzionale ed etico, altrettanto lo è - nel rispetto della Carta Costituzionale - la **difesa dei diritti democratici del cittadino** (o delle organizzazioni sociali in cui egli si colloca) nei

confronti del **non giustificato esercizio dell'attività dei Servizi**; non giustificato esercizio che si traduca in danno materiale o morale.

C'è, infine, da considerare la necessità di prevedere una **tutela generale degli interessi dell'Amministrazione, quindi, dello Stato** per quanto concerne l'utilizzazione dei fondi a disposizione dei Servizi per esclusivi fini istituzionali.

E questa può essere assicurata con idonei meccanismi di controllo.

Il vasto spettro di esigenze così definite richiede di intervenire sul piano legislativo e di prevedere - nel contesto del provvedimento per la riforma dei Servizi - la costituzione di un «**organo ad hoc**», composto da personalità di specchiata dirittura morale e spiccata professionalità (ad esempio, alti Magistrati ed alti Funzionari a riposo, di diversa specializzazione), una sorta di «**Comitato dei Garanti**», che dovrebbe esercitare le funzioni di:

- tutela nei riguardi del personale dei Servizi per le attività e le operazioni che fanno

insorgere problemi di legalità;
- controllo nei riguardi della contabilità riservata ed ordinaria;
- difesa dei diritti costituzionali dei cittadini o delle organizzazioni che al Comitato si rivolgono, ritenendosi ingiustamente colpiti da attività dei Servizi.

Se non insorgono problemi sotto il profilo costituzionale, un tale Comitato potrebbe trovare la sua collocazione a livello di Presidenza della Repubblica.

Esso dovrebbe farsi carico, altresì, della complessa problematica del «diritto alla privatezza» - sul quale ho voluto soffermarmi, in precedenza - da assicurare attraverso un qualche provvedimento legislativo.

Ultimo punto qualificante è quello relativo al **personale** non tanto e non soltanto per quanto concerne la selezione, la preparazione e la permanenza nell'impiego, quanto - anche e soprattutto - con riferimento all'ampio spettro di specializzazioni professionali oggi richieste.

A monte di tutto ci sono, però, i problemi di sicurezza e affidabilità.

Ad evitare gli inconvenienti riscontrati in passato, in sede legislativa, non può non essere rimarcata la **peculiarità** che presenta l'intero contesto degli organi informativi, rispetto ad altri rami della Pubblica Amministrazione, al fine - anche - di legittimare **verifiche nel tempo sulla affidabilità** del personale ed assicurare provvedimenti idonei a garantire la sicurezza dell'intero strumento.

Rilievo particolare assume, infine, la categoria degli **analisti**.

Quale che sia l'idea di riforma che prevarrà, l'obiettivo che dà tono al sistema è rappresentato - come ho sottolineato a più riprese - dall'inserimento di un qualche organo integrato di analisi al massimo livello. Questo obiettivo, però, non potrà essere conseguito che con un processo graduale di tipo modulare, iniziando, cioè, con un numero anche modesto di «moduli di base» (per settori di specializzazione) e provvedendo via via al potenziamento con nuovi apporti scaglionati nel tempo.

C'è, in chiusura, il capitolo particolarmente delicato del **controllo parlamentare**. Da più parti se ne chiede un'estensione.

I tempi forse sono maturi per venire incontro ad una tale richiesta, fatte salve specifiche esigenze di tutela del segreto.

CONCLUSIONI

Non ho inteso fornire una soluzione, ma piuttosto lanciare una **qualche idea** per una possibile soluzione. Quello che mi premeva evidenziare era l'architettura generale del sistema in funzione... delle funzioni.

Di questa architettura ho voluto evidenziare i **pilastri importanti**, ferma restando che - condividendone l'impostazione - in un secondo tempo si dovrebbero inserire numerosi elementi di completamento e dettaglio, non meno essenziali degli stessi pilastri portanti ai fini della **funzionalità del sistema**.

Questi elementi di completamento e dettaglio riguardano essenzialmente il «**centro motore**», da intendere come superamento deciso e potenziamento effettivo dell'attuale CESIS e più efficace incardinamento della struttura operativa in quella politica.

Non ho parlato del «**Comitato Interministeriale per la Informazione e la Sicurezza**», sulla cui necessità non possono esserci dubbi di sorta, nè ho ritenuto di dovermi soffermare sulle modifiche da apportare eventual-

mente al «Dipartimento Informazioni e Sicurezza» previsto dalla Legge 400/88, per metterlo in sintonia con l'idea di riforma.

Ci sono, del resto, Disegni di Legge già presentati.

Tra quelli della passata Legislatura, si impone per razionalità di impostazione e completezza di trattazione il Disegno di Legge «Nuovo Ordinamento del sistema di informazioni e sicurezza dello Stato» del Sen. Cossiga.

Merita di essere attentamente studiato.

Dopo tanti dibattiti, ritengo che i tempi siano maturi per una riforma sostanziale, anche per ridare fiducia e speranza al personale dei Servizi.

Il solito cinese di turno, il cui nome al momento non mi sovviene, ebbe a dire una verità assai elementare che spesso non teniamo presente: «Il segreto del fare sta nel pensare».

Ebbene, credo che si sia pensato a sufficienza sull'argomento, anche se con risultati non collimanti.

Adesso si tratta di fare... ma non soltanto per fare, tenendo presente che, quando le opzioni possibili sono molte, è buona regola scegliere sulla base di un confronto fra costi e benefici.

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI OTTOBRE 1994
DALLE ARTI GRAFICHE TILLIGRAF S.P.A.

RIVISTA MILITARE

Direttore responsabile:
Giovanni Cerbo

Autorizzazione del Tribunale di Roma al
n. 944 del Registro con decreto 7-6-49.